

Bestuursrecht, e-mail en internet
Bestuursrechtelijke normen voor elektronische
overheidscommunicatie

© 2011 A.M. Klingenberg/ Boom Juridische uitgevers

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische veelevoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprerecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprerecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-90-8974-405-0
NUR 823
www.bju.nl

RIJKSUNIVERSITEIT GRONINGEN

Bestuursrecht, e-mail en internet Bestuursrechtelijke aspecten van elektronische overheidscommunicatie

Proefschrift

ter verkrijging van het doctoraat in de
Rechtsgeleerdheid
aan de Rijksuniversiteit Groningen
op gezag van de
Rector Magnificus, dr. F. Zwarts,
in het openbaar te verdedigen op
donderdag 10 februari 2011
om 16.15 uur

door

Aline Margreet Klingenberg
geboren op 22 maart 1971
te Emmen

Promotor: Prof. mr. L.J.A. Damen

Beoordelingscommissie: Prof. mr. dr. H.E. Bröring
Prof. mr. dr. J.H. Jans
Prof. dr. W.J.M. Voermans

Voorwoord

Het is klaar. Toen Leo Damen mij aanstelde als docent bij de vakgroep bestuursrecht en vroeg of ik ook zou willen promoveren, heb ik heel duidelijk ‘nee’ geantwoord op zijn vraag. Maar toen na enkele jaren beide kinderen naar de basisschool gingen, vond ik dat ik tijd genoeg over had voor het schrijven van een proefschrift. Dat bleek enigszins optimistisch ingeschat. Mijn dochter heeft er onbewust wel mede voor gezorgd dat het af gekomen is. Al in een vroeg stadium vroeg zij mij een keer verontwaardigd waarom mensen met kinderen een boek moeten schrijven (in plaats van een spelletje met haar te doen). Deze vraag liet mij zien dat je met multitasken iedereen te kort doet. We zijn dat spelletje gaan doen.

Promoveren is niet een eenzame bezigheid. Er is dan ook een hele lijst van mensen die ik moet bedanken. Enkele daarvan: Ten eerste mijn ouders. Zij geven mij de zekerheid dat, welke keuze ik ook maak, zij achter mij staan. En ze staan ook altijd klaar om in te springen indien nodig. Mijn moeder heeft het hele manuscript een keer doorgelezen en er – toch nog – verschillende taal- en typefouten uitgehaald.

Jaap Henk Hoepman heeft uiterst geduldig al mijn vragen over encryptie, bits, bytes, authenticatie en verder alles wat technisch was beantwoord en verder veel nuttige suggesties gedaan. Student-assistent Nicole Hoogstra heeft registers gemaakt en de noten verbeterd. Al wat langer geleden heeft Frederick Leentfaar als student-assistent mij vooruitgeholpen met het stuk over de elektronische handtekening. Rhoda Schuling maakte de Engelse vertaling van de verkorte samenvatting. Voor het feit dat Leo Damen, na mijn aanvankelijke nee, toch de begeleiding van mijn proefschrift op zich genomen heeft dank ik hem. De leden van de beoordelingscommissie dank ik voor hun bereidwilligheid om in deze commissie zitting te nemen.

Tot slot: Remco, Edo en Tirza. Jullie vormen de drijvende kracht in alles wat ik doe.

Aline Klingenberg
Groningen, 12 november 2010

Inhoudsopgave

1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Vraagstelling	6
1.3 Beoordelingsmaatstaf	7
1.4 Toelichting begrippen elektronische, openbare communicatie	13
1.4.1 Communicatie	13
1.4.2 Openbare of niet-openbare communicatie?	14
1.4.3 Elektronische communicatie	18
1.5 Belang van het onderzoek	19
1.6 Opbouw van het boek	21
2 Recht op toegang tot overheidsinformatie	23
2.1 Inleiding	23
2.2 Recht op toegang	23
2.2.1 Verschillende standpunten	24
2.2.2 Internationaal recht	30
2.2.2.1 Verdragsbepalingen	30
2.2.2.2 Jurisprudentie EHRM	31
2.2.2.3 Verdrag van Tromsø	37
2.2.2.4 Een Europees transparantiebeginsel	37
2.2.3 Nederlands recht	39
2.2.3.1 Nederlandse Grondwet	39
2.2.3.2 De bestuursrechter	41
2.2.3.3 De Nationale ombudsman	42
2.3 Samenvatting en conclusies	44
2.3.1 Samenvatting	44
2.3.2 Conclusies	47
3 Algemene normen voor elektronische communicatie met de overheid	49
3.1 Inleiding	49
3.2 Toepassingsbereik	50
3.3 Vormvoorschriften; schriftelijkheidseis en ondertekening	52
3.3.1 Het schriftelijkheidsvereiste	52
3.3.2 De ondertekening	55
3.3.2.1 Algemene omschrijving van de elektronische handtekening	57
3.3.2.2 De geavanceerde elektronische handtekening	59
3.3.2.3 De gekwalificeerde elektronische handtekening	61
3.3.2.4 Huidig stelsel	63
3.3.3 Conclusie vormvoorschriften schriftelijk en ondertekening	68
3.4 Uitgangspunt van nevenschikking	71
3.4.1 Belastingwetgeving	72
3.4.2 Bekendmakingswet	75
3.4.3 Dienstenwet en Dienstenrichtlijn	76
3.4.4 Wet ruimtelijke ordening en Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	78
3.4.5 Overig	80
3.4.6 Conclusie nevenschikking	81
3.5 Kenbaar maken dat elektronisch verkeer mogelijk is	82
3.5.1 Toepassing art. 2:15 Awb	83
3.5.2 Conclusie kenbaar maken	87

3.6 Nadere eisen aan en consequenties van het gebruik van de elektronische weg	87
3.6.1 Conclusie nadere eisen	89
3.7 Betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid	90
3.7.1 Conclusie betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid	94
3.8 Begin en einde termijn	95
3.8.1 Conclusie begin en einde termijn	98
3.9 Samenvatting en conclusies	99
3.9.1 Samenvatting	99
3.9.2 Conclusies	103
4 Algemene normen voor elektronische communicatie door de overheid	107
4.1 Inleiding	107
4.2 Elektronisch verstrekken van overheidsinformatie	107
4.2.1 Wettelijke verplichtingen	110
4.2.1.1 Informatie inzake wetgeving	111
4.2.1.2 Informatie inzake de uitvoerende macht	117
4.2.1.3 Informatie inzake de rechterlijke macht	131
4.2.2 Beleid rijksoverheid	132
4.3 Bescherming persoonlijke levenssfeer	134
4.3.1 Wettelijk kader	134
4.3.1.1 Verhouding Wbp en Wet openbaarheid van bestuur	138
4.3.1.2 Standpunt College bescherming persoonsgegevens	138
4.3.2 Jurisprudentie	139
4.3.3 Conclusie	151
4.4 Samenvatting en conclusies	153
4.4.1 Samenvatting	153
4.4.2 Conclusies	156
5 Bewaren en opslaan van elektronische overheidsinformatie	159
5.1 Inleiding	159
5.2 Toepassingsbereik Archiefwet	161
5.2.1 Het overheidsorgaan	162
5.2.2 De zorgdrager	164
5.2.3 Archiefbescheiden	165
5.2.4 Openbaarheid van archiefbescheiden	167
5.2.5 Conclusie	169
5.3 Kernplicht Archiefwet	169
5.3.1 Bewaren van informatie	169
5.3.2 Digitale duurzaamheid	171
5.3.3 Conclusie	175
5.4 Samenvatting en conclusies	176
5.4.1 Samenvatting	176
5.4.2 Conclusies	178
6 Toezicht op informatieverstrekking	179
6.1 Inleiding	179
6.2 Uitkomsten rechtsvergelijkend onderzoek	181
6.3 De meerwaarde van een informatiecommissaris	185
6.3.1 Inleiding	185
6.3.2 Voorlichting	188
6.3.3 Laagdrempelige beroeps/klachtinstantie	190
6.3.4 Conclusie	193
6.4 Vormgeving en bevoegdheden van een Nederlandse informatiecommissaris	194

6.4.1 Inleiding	194
6.4.2 Taken en bevoegdheden	194
6.4.2.1 Voorlichtingstaak	195
6.4.2.2 Geschilbeslechtingstaak	195
6.4.3 Vormgeving	196
6.4.3.1 Vormgeving als zelfstandig instituut	197
6.4.3.2 Onderbrenging bij Nationale ombudsman	197
6.4.3.3 Onderbrenging bij College bescherming persoonsgegevens	198
6.4.4 Conclusie	199
6.5 Conclusies	200
6.5.1 Samenvatting	200
6.5.2 Conclusies	201
7 Samenvatting en conclusies	203
7.1 Inleiding	203
7.2 De grondslagen van een recht op toegang tot overheidsinformatie	205
7.3 Communicatie met de overheid	208
7.4 Communicatie door de overheid	213
7.5 Opslaan van informatie	218
7.6 Hoe wordt bevorderd dat de overheid zich aan deze normen houdt?	220
7.7 Eindconclusies	221
Summary	225
Literatuurlijst	227
Jurisprudentieregister	233
Trefwoordenregister	237
Lijst van gebruikte afkortingen	241

